

Penafsiran Konseptual Mengenai Hukum Administrasi Negara Pada Konteks Hukum

Bina Aji Satria

Balai Pemasarakatan Kelas I Semarang

**binnbinaa@gmail.com*

ABSTRAK

Penafsiran mengenai hukum umumnya beralih dari tafsiran mengenai konsepsi. Suatu akidah hukum dan penegakan hukum dengan terbuka yang membutuhkan sebuah pemisah yang statis mengenai sebuah konsep hukum. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Berdasarkan uraian tersebut bisa diinferensikan kalau hukum tata negara yang menaruh dasarnya kepada negara hukum akan terus berkaitan dengan hukum administrasi yang menyelenggarakan azas negara hukum itu. Sehingga turut sebaliknya, apabila dilakukan pengkajian hukum administrasi maka akan terus berkaitan dengan azas negara hukum pada penyelenggaraan pemerintahan.

Kata Kunci: Negara; Adminsitration Negara; Ilmu Administrasi Negara; Hukum Tata Negara; Hukum Administrasi Negara

A. PENDAHULUAN

Penafsiran mengenai hukum umumnya beralih dari tafsiran mengenai konsepsi. Salah satu yang biasanya kerap dipakai guna menguraikan konsep yakni dengan pengertian. Pada tatanan ilmu hukum, pengertian yang banyak dikenal merupakan pengertian presisi dan pengertian stipulatif. Dalam pengertian presisi beralih dari sebuah konsep yang telah biasa dipergunakan secara umum, maka dalam suatu akidah hukum dan penegakan hukum dengan terbuka yang membutuhkan sebuah pemisah yang statis mengenai sebuah konsep hukum. Berbalik dari pengertian stipulatif yang dapat diartikan sebagai sebuah introduksi terhadap terminologi yang telah ada.¹

Namun diperlukan pemahaman kalau pengertian tak hanya satu-satunya kiat yang dipakai guna mengartikulasikan sebuah konsep. Pada suatu referensi ilmu hukum banyak pengertian yang diungkapkan mengenai hukum administrasi, meskipun pengertian itu tak memiliki persamaan, akan tetapi pengertian yang diungkapkan sudah memberi visualisasi mengenai penafsiran yang lengkap tentang apakah yang dimaksud dari Hukum Administrasi.²

Utrecht³ mengutarakan jika pengertian mengenai hukum administrasi berkaitan pada hal-hal seperti lapangan hukum administrasi, hukum, administrasi negara, ilmu pemerintahan, dan administrasi publik, hukum administrasi negara dan hukum tata negara. Menurut Utrecht, hukum administrasi negara memiliki fungsi untuk mengukur keterkaitan hukum spesial yang diselenggarakan guna memungkinkan para pemangku administrasi negara melaksanakan tugas secara khusus. Kemudian dipaparkan jika hukum administrtasi negara merupakan hukum yang mengurus separuh kegiatan administrasi negara. Komponen lain kegiatan administrasi dikelola oleh hukum tata negara, hukum positif, dan lain-lain. Sehingga

¹ Pradjudi Atmosudirdjo, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 43

² *Ibid*

³ Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Ichtiar, Jakarta, hlm. 8

definisi hukum administrasi negara dengan definisi hukum yang mengurus kegiatan administrasi negara tak memiliki keidentikan.

Berdasarkan ulasan tersebut, pokok-pokok permasalahan dalam penulisan ini yakni apa definisi dan ruang lingkup hukum administrasi negara serta bagaimana hubungan hukum administrasi negara dengan ilmu pemerintahan dan administrasi publik.

B. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, sedangkan teknik analisis yang digunakan adalah analisis dengan menggunakan interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis.⁴ Selain itu studi ini berdasarkan referensi penulis yang di dapat dari sumber – sumber penelitian lain, buku penunjang, artikel ilmiah, materi internet, dan segala sumber pengetahuan yang relevan dan sesuai dengan materi yang ingin disampaikan.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Definisi Dan Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara

Berbagai macam referensi pustaka menjelaskan mengenai maksud dari artikulasi administrasi dalam ilmu administrasi negara sangat memiliki perbedaan dengan arti dari hukum administrasi negara. Definisi administrasi dalam ilmu administrasi negara berimplikasi manajemen, sebab administrasi negara adalah komponen dari administrasi umum, sedangkan ilmu administrasi negara merupakan kecabangan dari ilmu sosial. Sehingga secara artikulasi luas administrasi negara merupakan seluruh aktivitas negara dalam menyelenggarakan kekuasaan politiknya. Sedangkan dalam artikulasi sempitnya administrasi negara adalah sebuah aktivitas eksekutif dalam pelaksanaan pemerintahan.

Berdasarkan ulasan mengenai artikulasi administrasi, pengistilahan administrasi pada ilmu administrasi negara melingkupi keseluruhan aktivitas negara. Sedangkan pengistilahan administrasi pada hukum administrasi negara hanya sebatas lingkup pada lapangan *bestuur*, atau berarti lapangan aktivitas negara di luar tatanan yudikatif dan legislatif. Maka dari itu artikulasi dari hukum administrasi negara memiliki perbedaan pada definisi administrasi dalam ilmu administrasi negara. Selain itu, pada administrasi negara adalah kecabangan dari administrasi umum. Sehingga dalam ilmu administrasi negara, terdapat tambahan atribut “negara” yang mempunyai sifat “mutlak” guna membedakan dari peristilahan administrasi niaga. Guna menambahkan atribut “negara” pada konsep hukum administrasi sesungguhnya tak dibutuhkan lagi sebab istilah administrasi telah termaktub implikasi antara pemerintahan dengan negara.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Hadjon⁵ bahwa istilah hukum administrasi negara memiliki definisi yang sangat luas maka akan membuka kemungkinan pada arah peningkatan cabang ilmu hukum tersebut lebih sinkron dengan keadaan zaman dan pembangunan yang terus berkembang dimasa depan. Selain itu tak dapat dibantahkan jika kecabangan ilmu hukum tersebut sangat berkaitan dengan pengembangan ilmu administrasi negara yang sudah memperoleh pengakuan umum, baik itu di lingkungan pemerintahan maupun lingkungan perguruan tinggi.

⁴ Jonathan Sarwono, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Graha Ilmu, Yogyakarta

⁵ Hadjon, Philipus M. et.al, 2014, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, hlm. 1-2.

Pemakaian istilah hukum administrasi negara diperlukan kajian kembali, khususnya jika dihubungkan pada pemakaian istilah tersebut oleh disiplin ilmu lain, seperti ilmu administrasi negara. Sebagaimana yang sudah di terangkan sebelumnya, istilah administrasi pada konsep hukum administrasi negara tidak memiliki kesamaan dengan artikulasi administrasi pada konsep ilmu administrasi negara. Guna mengkaji arti dari administrasi pada konsep hukum administrasi negara diperlukan adanya eksplorasi referensi di bidang hukum administrasi negara. Sedangkan guna mengkaji makna administrasi pada konsep ilmu administrasi negara diperlukan adanya eksplorasi referensi di bidang ilmu administrasi negara.

Pada referensi pustaka asing, kata administrasi tidak ditambahkan istilah-istilah yang menggunakan atribut negara atau sejenisnya. Pemakaian istilah administrasi pada konsep hukum administrasi “negara” telah mengandung implikasi negara atau publik. Dimana hal tersebut berdasarkan serapan kata dari referensi pustaka Belanda yaitu *Administratief Recht* yang berarti “*Administrare, bestuuren*”. Makna *bestuuren* sendiri memuat definisi fungsional dan institusional/struktural. Adanya fungsional *bestuur* yang merupakan suatu fungsi dalam pemerintahan. Sedangkan institusional/struktural *bestuur* bermakna akumulasi komponen pemerintahan. Lingkungan *bestuur* merupakan lingkungan di luar lingkungan pembentukan undang-undang (*regelgeving*) dan peradilan (*rechtspraak*).⁶

Dengan penekanan bahwa makna administrasi pada konsep Hukum Administrasi merupakan pemerintahan, maka sesungguhnya tak dibutuhkan kembali tambahan atribut “negara” sebab pemerintahan secara sendiri akan merepresentasikan negara. Sehingga telaahan Hukum Administrasi memfokuskan kepada perspektif hukum pemerintahan, antara lain yakni hukum tentang wewenang, organisasi publik, hukum tentang tugas dan partisipasi, serta masyarakat, dan hukum tentang perlindungan hukum bagi rakyat.

2. Hubungan Hukum Administrasi negara Dengan ilmu Pemerintahan dan Administrasi publik

Hukum administrasi tak mencampuri tingkat politik di pemerintahan, namun akan mencampuri tingkat keterkaitan hukum yang sudah lebih dahulu telah diputuskan oleh tingkatan politik di pemerintahan tersebut. Dalam hukum administrasi menganalisis wujud yuridiksi dari pelaksanaan politik pemerintahan serta merupakan wujud yuridis dari pelaksanaan keterlibatan pemerintahan pada bidang sosial ekonomi. Komponen lain dari lapangan *bestuur* diberikan kepada sebuah pengetahuan yang disebut dengan ilmu pemerintahan.⁷

Guna merumuskan pada sisi ilmu pemerintahan, para ahli membuat sebuah matriks antara tugas dari ilmu pemerintahan dengan ilmu perusahaan. Dimana dalam ilmu pemerintahan diberikan pengetahuan mengenai tata cara mengelola dan memimpin segala sesuatu yang berkaitan dengan publik, sedangkan dalam ilmu perusahaan diberikan pengajaran tata cara yang terbaik dalam memimpin suatu korporasi.⁸ Terdapat 2 (dua) hal khusus yang memberikan atensi pada ilmu pemerintahan, yakni:

1) Organisasi Terbaik

⁶ Moeljatno, 2017, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 173

⁷ Saputra, M. Nata, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta

⁸ Prins WF, 2016, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (terjemahan R. Kosim Adisapoetra)*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 7

Yakni sebuah organisasi atau wadah yang bisa menyelenggarakan birokrasi dengan baik dalam menjalankan relasi antar lembaga pemerintahan dengan urusan publik masyarakat.

2) Anasir Perseorangan

Yakni individu-individu yang berada dalam urusan publik dan memiliki pendidikan yang baik dan jenjang kehidupan yang layak dengan bisa menyelenggarakan urusan publik yang sangat bermanfaat bagi masyarakat.

Terkait batasan hukum administrasi dan ilmu pemerintahan, Utrech menyepakati atas pendapat Wiarda yang mengemukakan jika hukum administrasi negara turut menelaah azas-azas hukum yang mengurus pemerintahan di bidang sosial ekonomi. Sesungguhnya permasalahan yang jadi lapangan hukum administrasi dengan lapangan ilmu pemerintahan menjadi *center point-nya*. Hukum administrasi dalam penitik beratnya pada keterkaitan hukum yang melegitimasi administrasi negara melaksanakan tugasnya. Sedangkan pada ilmu pemerintahan penitik beratnya pada kebijaksanaan politik. Tetapi, kedua ilmu pengetahuan itu memiliki keterkaitan yang sangat dekat. Guna bisa memahami sebaik-baiknya relasi hukum yang menjadi titik berat hukum administrasi, maka turut perlu memahami latar belakang politiknya. Begitupun pada ilmu pemerintahan supaya bisa menyusun aksi pemerintah memerlukan pengetahuan pada sifat keterkaitan hukum yang bersangkutan.

Kemudian, bagaimana hubungan hukum administrasi dengan administrasi publik menurut Dwight Waldo, administrasi publik memiliki 2 (dua) arti, yakni:

1. Administrasi publik sebagai suatu sistem dan organisasi yang melaksanakan urusan kepentingan publik.
2. Administrasi publik sebagai *art* dan *science*.

Dibandingkan dengan ilmu pemerintahan, administrasi publik memiliki pandangan sebagai suatu ikhtiar pemerintah dalam menjalankan suatu korporasi. Sehingga metode yang dipergunakan oleh administrasi publik sama dengan sifat yang dipergunakan pada ilmu ekonomi perusahaan. Selain itu, berbanding pada ilmu pemerintahan, maka lapangan administrasi publik lebih luas, sebab administrasi publik turut mengkaji permasalahan di luar lapangan pemerintahan asalkan permasalahan itu terdapat keterkaitannya pada pemerintahan.

Hukum administrasi negara sudah berkembang diwaktu pemerintah memulai membenahi kehidupan masyarakat melalui sarana hukum. Sehingga hukum administrasi bentuk awalnya sangat tertinggal, sebab pemerintah sejak dahulu kala sudah bertanggung jawab atas penataan kehidupan masyarakat. Dengan tugas dan wewenang pemerintah yang terus berkembang, maka secara alami nantinya akan terjadi tumpukan atas beban regulasi pemerintah dalam wujud hukum administrasi khusus sebagai hukum yang independen seperti hukum lingkungan, hukum pajak, hukum perburuhan, dan lain-lain. Tiap bidang hukum administrasi memahami regulasinya sendiri, pemberian aturan, serta yurisprudensi yang kemudian dipergunakan.

Perkembangan hukum administrasi Indonesia secara luas dipengaruhi sejak era kolonial Belanda yang membuat politik etis, yaitu suatu politik balas budi pemerintah Hindia Belanda kepada para pribumi dengan memberikan sedikit kesejahteraan. Namun, hal tersebut baru terjadi pada masa krisis ekonomi yang dilakukan secara terpaksa, karena negara pemerintah Kolonial Belanda bukan negara kesejahteraan (*welfare state*). Lalu kemunculan negara Indonesia pasca meraih kemerdekaannya sebagai sebuah negara yang memiliki visi untuk selalu memprioritaskan kepentingan

rakyat secara keseluruhan yang didasari oleh konstitusi negara (UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950). Ketentuan penting dalam UUDS dalam Pasal 36-43 yang mengatur mengenai azas-azas negara, Pasal 26 ayat 3 yang mengatur mengenai hak milik secara keberfungsian sosial, dalam Pasal 82 mengenai tugas negara yakni melaksanakan kesejahteraan Indonesia serta itu mencakup kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut turut sesuai dengan ketetapan yang disusun pada UUD 1945 yang menjadi fundamen membuat Undang-Undang organik pada tatanan pelaksanaan kesejahteraan rakyat Indonesia, yakni:⁹

- 1) Pasal 27 ayat 2, yakni mengenai azas fundamen penjamin (adil) sosial. Lalu pada Pasal , selain itu secara luas azas penjamin sosial berada pada ketentuan dalam UUDS 1950 Pasal 26, 36, 37, 38, dan 39;
- 2) Pasal 29, yakni mengenai azas fundamen keagamaan. Hal tersebut diatur pada ayat 2 mengenai jaminan yang diberikan negara atas kebebasan setiap masyarakat dan warga negaranya untuk menentukan dan memeluk keagamaannya sesuai dengan agama-agama yang diakui oleh negara. Dimana pada pasal tersebut hampir sama dengan ketetapan Pasal 29 UUD 1945, yakni Pasal 43 dan terdapat tambahan ayat 3 yang menerangkan jika pemangku jabatan memberi perlindungan secara sama pada suatu komunitas atau persekutuan agama yang diakui oleh negara;
- 3) Pasal 30, yakni mengenai azas pertahanan negara yang menerangkan jika setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban untuk ikut serta pada upaya bela negara atau tanah air;
- 4) Pasal 31, yakni mengenai azas fundamen pendidikan dan pengajaran. Pada UUDS 1950 azas fundamen pendidikan dan pengajaran tersebut diatur pada Pasal 41;
- 5) Pasal 32, yakni mengenai azas fundamen kebudayaan nasional Indonesia. Pada UUDS 1950 azas tersebut diatur pada ketetapan Pasal 40; dan
- 6) Pasal 33, yakni mengenai azas fundamen perekonomian Indonesia, yang menerangkan jika perekonomian Indonesia ditata sebagai upaya fundamen azas kekeluargaan.

Pada keterlibatan negara pada urusan bermasyarakat dari adanya jaminan kesejahteraan rakyat, baik dimasa kolonial Belanda hingga masa kemerdekaan serta berlanjut di era penyelenggaraan ketiga UUD itu, sehingga hukum administrasi Negara Indonesia akan mengalami perkembangan yang memiliki kewenangan dalam mengelola keterkaitan antara hukum Negara dengan rakyatnya.¹⁰

Menurut perspektif tersebut akan mudah memahami jika bisa melakukan analisa ketetapan-ketetapan pada UUD 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan. Berdasarkan ketetapan UUD 1945 itu, terkhusus yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan, maka akan sangat tak berfaedah serta tak mencukupi apabila analisis hukum hanya sebatas pada hukum konstitusi (hukum tata negara berarti sempit) dengan tidak melakukannya dilapangan hukum administrasi yang objeknya merupakan pemerintahan. Hukum tata negara pada konteks sempit menempatkan dasar negara hukum untuk penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Walaupun hukum administrasi melewati tiga fungsi utamanya (normatif, instrumental, dan jaminan) untuk penyelenggaraan azas negara hukum pada penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

⁹ Kuntjoro Purbopranoto, 1985. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung

¹⁰ *Ibid*

Tentang praktik administrasi sebagai sumber hukum formil, bisa diterangkan jika praktek tersebut terbentuk hukum administrasi negara berdasarkan kebiasaan (tersirat). Hukum administrasi negara kebiasaan itu dirumuskan dan dipertahankan pada putusan-putusan para pemangku administrasi negara, serta praktik administrasi negara itu merupakan independen. Terlebih Utrecht berpendapat bahwa tak sering kalau praktik administrasi negara tidak memperhatikan undang-undang. Tak seluruh putusan pemangku jabatan administrasi menata hukum administrasi. Putusan yang membagi kesempatan pada yang diberikan putusan guna banding kepada pengadilan sehingga akan membentuk hukum administrasi yang merupakan wewenang seorang hakim melalui yurisprudensi. Sedangkan putusan yang tak membagikan kesempatan banding maka pembentuk hukum administrasi adalah pejabat yang bersangkutan.

D. PENUTUP

Berdasarkan uraian tersebut yang sudah disajikan sebelumnya bisa diinferensikan kalau hukum tata negara yang menaruh dasarnya kepada negara hukum akan terus berkaitan dengan hukum administrasi yang menyelenggarakan azas negara hukum itu. Sehingga turut sebaliknya, apabila dilakukan pengkajian hukum administrasi maka akan terus berkaitan dengan azas negara hukum pada penyelenggaraan pemerintahan. Maka dari itu keterkaitan antara hukum tata negara dan hukum administrasi diamati berdasarkan perspektif telaahan yang akan sangat erat kaitannya walaupun jenis obyeknya tidak memiliki persamaan. Hukum tata negara mengutamakan obyeknya dalam azas negara hukum. Sedangkan hukum administrasi mengutamakan obyeknya dalam penyelenggaraan azas negara hukum pada lingkup pemerintahan. Maka dari itu pada pengertian secara konseptual, hukum administrasi dikenal sebagai hukum yang menata negara dikondisi dengan pergerakan, sedangkan hukum tata negara adalah hukum yang menata negara pada kondisi diam.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirdjo Pradjudi, 2018. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 43
- Hadjon, Philipus M, 1993, "*Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi*" dalam *Yuridika No. 1 dan 2 Tahun VIII*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya
- Hadjon, Philipus M. et.al, 2014, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta
- Prins WF, 2016, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (terjemahan R. Kosim Adisapoetra)*, Pradnya Paramita, Jakarta
- Purbopranoto, Kuntjoro, 2015, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung
- Saputra, M. Nata, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta
- Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta
- Moeljatno, 2017, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm173
- Prodjodikoro Wirjono, 2017, *Tindak-tindak Pidana Tertentu Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, hlm 97
- Sarwono Jonathan, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Graha Ilmu, Yogyakarta